

Iniciativa popular de norma “Con mi plata no”

En esta minuta se explica la iniciativa popular de norma N° 2.507 titulada “Con mi plata no - protejamos nuestros ahorros previsionales”; y sus posibles consecuencias en caso de ser aprobada. Se trata de la segunda iniciativa popular de norma más votada contando con más de 24.000 firmas.

1. Fundamentos.

Los argumentos que sustentan esta propuesta toman en consideración el debate sobre la reforma al sistema de previsión social en curso. Según se indica, dichas propuestas proponen que las desigualdades del sistema sean financiadas a costa de los trabajadores- a través de un sistema que cuente con un importante componente de reparto- en el cual no existiría propiedad, heredabilidad, ni tampoco un derecho real y efectivo a elegir quién administra e invierte dichos fondos. Agregan que estos elementos han fallado en todos los países en que se han aplicado, por causa relativas al envejecimiento de la población, y al mal uso de recursos por parte del gobierno de turno.

Otro de sus argumentos es que las propuestas mencionadas no se hacen cargo de las fallas del sistema, no son sostenibles a futuro y ponen en riesgo el principal ahorro de los trabajadores. En ese sentido concluyen: “que el remedio no sea peor que la enfermedad”.

2. Contenido de la iniciativa y posibles consecuencias.

La iniciativa agrega un nuevo literal b) al artículo 16 sobre los Derechos y Libertades Fundamentales en el que se constitucionaliza el derecho de propiedad sobre los fondos de cada trabajador, se determina el carácter heredable de estos y se asegura el derecho a elegir sobre su administración e inversión, ya sea en un ente privado o público. Debe recordarse que en la actual Constitución no se incorpora el derecho de propiedad sobre los fondos.

El primer inciso de la propuesta agrega la obligación estatal de asegurar que las cotizaciones de los trabajadores sean de su propiedad, lo que en términos concretos **cierra la posibilidad de establecer un sistema de seguridad social**. Esto indica que “el Estado deberá asegurar un sistema de pensiones cuyas cotizaciones sean de propiedad de cada trabajador” consagrando la propiedad de todo el sistema y no únicamente de los fondos que provienen de la capitalización individual. En ese sentido, no deja claro qué tipo de cotización en específico de los trabajadores sería de su propiedad, pudiendo entenderse como un cerrojo para el establecimiento de un sistema mixto que contemple un pilar contributivo que opere con lógica de solidaridad y redistribución de los fondos.

Por su parte, el nuevo literal que se agrega contiene una **concepción reduccionista** de la seguridad social, pues por un lado el sistema de pensiones incluye no solo la pensión de vejez, sino también la pensión de sobrevivencia y de invalidez, y en ese sentido se trata de una norma imprecisa, que centraliza la seguridad social en la capitalización individual. Asimismo, no se hace cargo de la solidaridad presente en otros sistemas que operan en la actualidad tales como el Seguro de Cesantía, el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades o la Ley Sanna , que contemplan seguros colectivos.

Respecto de la **heredabilidad** de los fondos previsionales es una cuestión compleja de asegurar constitucionalmente, pues no es posible ni compatible que dichos fondos sean heredables en caso de existir un seguro social, ya que, en caso de fallecimiento de la persona cotizante, dichos fondos provenientes de ese seguro –y a diferencia del 10% de capitalización individual- quedaría en el sistema y serán distribuidos de manera solidaria, en tal sentido lo ha sostenido el profesor Cifuentes: “Pero la plata que va para cotizaciones de la seguridad social, son para prestaciones de la seguridad social, entre las prestaciones para la seguridad social no existe la herencia.” Ello conforme a las reglas en que opera un pilar contributivo creado con el objeto de reducir inequidades del sistema y compartir los riesgos.

En lo relativo el carácter **inembargable e inexecutable**, son atributos propios del derecho de propiedad sobre los fondos que pertenecen al sistema de capitalización individual, tal cual se entiende hoy según jurisprudencia del Tribunal Constitucional: “La propiedad que tiene el afiliado sobre sus fondos previsionales que conforman su cuenta individual presentan determinadas características especiales. Se trata de un dominio sobre cosas incorpóreas, pues su objeto son derechos.” En ese sentido, continúa siendo reduccionista respecto de la totalidad del sistema de seguridad social, entendiéndolo únicamente como capitalización individual. Lo mismo ocurre con los elementos que prohíben la nacionalización o estatización de los fondos, ya que si bien el Estado en ningún caso se haría dueño de estos fondos, podría abrir paso a cuestionamientos en su rol de administrador en caso de que exista un ente estatal que lo haga, al igual que ocurriría en el caso del Fondo de Cesantía Solidario parte del Seguro de Cesantía, que actualmente se utiliza para financiar las prestaciones mínimas a aquellos afiliados que no disponen de fondos suficientes al momento de quedar cesantes.

Finalmente, se consagra el derecho de las personas para elegir libremente el ente encargado de administrar e invertir sus fondos, sean privados o públicos, abriendo explícitamente la posibilidad de separar la industria, y elegir quien cumplirá las funciones de soporte (recaudación de cotizaciones, cartolas, pagos de pensiones, cobranza) y las funciones de gestión (inversión), y en ese sentido obliga al Estado ampliar la competencia del sistema, otorgando la posibilidad de crear un ente estatal que pueda competirle a los entes privados. Sin embargo, esto impide la creación de un ente público que concentre las funciones de soporte y sea el único administrador de las cuentas previsionales (lo que puede significar reducción de costos para cotizantes), consagrándose **constitucionalmente la existencia de las AFP's** y permitiendo que estas se mantengan en el sistema de pensiones cumpliendo ambas funciones, esta vez en competencia con un ente público.

3. Comentarios

La propuesta de norma consagra de manera robusta el sistema de capitalización individual en la Constitución, asegurando su priorización y otorgándole características propias de dicho sistema a todo el seguro social. En ese sentido, y a diferencia de la Constitución actual que contiene una normativa más abierta, dicha propuesta da un mandato al sistema e **impide la incorporación de un seguro social** que funcione bajo las lógicas de solidaridad y redistribución, impidiendo la creación de un sistema mixto. Por último, permite que las AFP's puedan continuar participando del sistema previsional tal como lo hacen hoy cumpliendo ambas funciones tanto de soporte como de inversión, por consiguiente a través de esta propuesta de norma constitucional **se consagra la permanencia de las AFP's** y únicamente abre la posibilidad para que existe un ente estatal que compita en el sistema.